

Т.М. Фадеева

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОТ ИНТЕГРАЦИИ К ПОИСКАМ
«ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО ПОДХОДА» К СТРАНАМ ЕВРОСООБЩЕСТВА.
Рец. на кн.: Беллами Р., Крюгер С., Лоример М. Гибкая Европа: диффе-
ренцированная интеграция, справедливость и демократия. Бристоль,
2022. 202 с.**

Аннотация. Европейский союз, первоначально нацеленный на усиление интеграционных процессов, сегодня занят поисками институциональных решений и нормативных критериев, которые обеспечили бы дифференцированный подход к каждому из его членов. В самом Евросоюзе процесс количественного расширения за счет стран с весьма неоднородным уровнем развития привел к усилению центробежных сил, позиций евроскептиков, националистических и популистских движений, росту иммиграции, а также к резкой критике дефицита демократии. С целью смягчить кризисные процессы в Евросообществе выдвигались формулировки евроинтеграции «на двух уровнях», «на двух, или на разных, скоростях»; аналогичный смысл содержит вынесенная в заглавие книги «дифференцированная интеграция» (ДИ), содержащая, помимо теоретических, прагматические разработки, нацеленные не допустить ущерба «справедливости и демократии».

Принцип ДИ позволяет отдельным членам ЕС добиваться более тесной интеграции в определенных областях. Для остальных государств-членов предусматривалось временное отстранение или даже исключение с возможностью повторного вступления. При этом допускалось, что создание такого «разноуровневого» ЕС, также может стать источником льгот, позволяющих некоторым странам-членам бесплатно пользоваться преимуществами европейской интеграции, не принимая на себя свою долю расходов.

В рецензируемой книге определяются нормативные критерии, которым должна соответствовать ДИ, чтобы считаться справедливой и демократической, и эмпирически анализируется, насколько участники политических партий согласны с этими критериями.

Однако анализ взглядов участников политических партий стран ЕС на выдвинутые нормативные критерии ДИ оказался неоднозначным. Признавая, что ДИ может обеспечить справедливое распределение издержек и выгод европейской интеграции, участники опросов также были обеспокоены тем, что это может привести к отказу от солидарности между государствами-членами и даже к неравенству между ними. Это связано с процедурными критериями, в частности, с

некоторыми ограничениям прав голосования в разных органах Евросоюза (Совет Европы, Европейская комиссия и Европарламент). Учитывая критику, авторы книги заявляют, что усовершенствование модели ДИ продолжится, по мере дальнейшего расширения, а, следовательно, разнообразия ЕС, демонстрируя его способность объединить разнородные части на основе справедливости и демократии.

Ключевые слова: Европа как гибкая, двухуровневая, многоскоростная, дифференцированная интеграция; дефицит демократии; справедливость и ее нормативные критерии.

Фадеева Татьяна Михайловна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН. Россия, Москва.

E-mail: fadeewatatjana@yandex.ru

Scopus Author ID: 57417541300

ORCID ID: 0000-0002-6371 – 9157

Fadeeva T.M. European Union: from integration to the search for a «differentiated approach» to the countries of the European Community. Review: Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. Flexible Europe: differentiated Integration, Fairness and Democracy. Bristol, 2022. 202 p.

Abstract. *The European Union, initially aimed at strengthening integration processes, is today searching for institutional solutions and regulatory criteria that would provide a differentiated approach to each of its members. In the European Union itself, the process of quantitative expansion at the expense of countries with very heterogeneous levels of development has led to increased centrifugal forces, Eurosceptic positions, nationalist and populist movements, increased immigration, as well as sharp criticism of the democratic deficit. In order to mitigate the crisis processes in the European Community, formulations of European integration «at two levels», «at two, or at different speeds» were put forward; «differentiated integration» (DI), presented in the title of the book, contains a similar meaning, as well as theoretical and pragmatic developments aimed at preventing damage to «justice and democracy».*

The DI principle allows individual EU members to push for closer integration in certain areas. For the remaining member states, provisional suspension or even expulsion was provided for, with the possibility of re-entry. At the same time, it was assumed that the creation of such a «multi-level» EU could also become a source of benefits, allowing some member countries to enjoy the advantages of European integration free of charge, without taking on their share of the costs. The book under review identifies the normative criteria that a DI must meet to be considered fair and democratic, and empirically examines the extent to which political parties agree with these criteria.

However, the analysis of the views of members of EU political parties on the proposed normative criteria for DI was mixed. While recognizing that DI could ensure a fair distribution of the costs and benefits of European integration, survey participants were also concerned that it could lead to a rejection of solidarity between member states and even to

ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ

inequality between them. This is due to procedural criteria, particularly some restrictions on voting rights in various EU bodies (Council of Europe, European Commission and European Parliament). Given the criticism, the book's authors argue that improvements to the DI model will continue as the EU continues to expand, and therefore diversify, demonstrating its ability to unite disparate parts on the basis of fairness and democracy.

Keywords: *flexible; two-tier; multi-speed Europe; differentiated integration; democratic deficit; justice; its regulative forms; normative criteria.*

**Fadeeva Tatiana Mihailovna – Candidate of Historical Sciences,
Leading Researcher of Institute of Scientific Information
for Social Sciences, RAN. Russia, Moscow.
E-mail: fadeewatatjana@yandex.ru
Scopus ID: 57417541300
ORCID ID: 0000-0002-6371 – 9157**

Дифференцированная интеграция (далее сокращенно ДИ) становится все более привычной формой европейской интеграции. Поскольку Евросоюз стал больше и разнороднее, предоставление некоторым членам возможности продвигаться глубже по пути интеграции, в то время как другие остаются позади, сделало возможным продолжение интеграции в ЕС, даже когда не все государства-члены были готовы или способны двигаться вперед с равной скоростью.

Группа политологов – Ричард Беллами, профессор политологии в Университетском колледже Лондона (UCL); Сандра Крюгер, помощник профессора политологии в университете г. Экзетер; Марта Лоример, политолог, член Лондонской школы экономики – в рецензируемой книге-исследовании рассматривают институциональные решения и нормативные критерии, способствующие развитию «гибкой Европы» на путях дифференцируемой интеграции (ДИ). Авторы рассматривают последнюю, в противовес единообразной интеграции, как основу ЕС, но при этом обращают внимание на то, чтобы «нормативные критерии» не наносили ущерба «справедливости и демократии» внутри Союза. Они приводят аргументы в пользу ДИ как способа материализовать разнообразие в ЕС – «признак жизнеспособности и стимул к открытости и инновациям» [Bellamy, Kröger, Lorimer 2022, p. 159].

Книга сочетает теорию и эмпирику, которым посвящены три теоретические и четыре эмпирические главы. Она также объединяет теоретические выводы со сбором и анализом эмпирических данных, например при изучении мнений сторон о «сущностной справедливости ДИ (DI)», состоящей из критериев беспристрастности и взаимности [Bellamy, Kröger, Lorimer 2022, p. 120]. Особенно важны намерения авторов оспорить утверждения о том, что конституционный плюрализм по своей сути наносит ущерб интеграции из-за его уклонения от верховенства права ЕС [Bellamy, Kröger, Lorimer 2022,

р. 73–79]. Напротив, существование многочисленных, взаимно перекрывающихся источников власти в ЕС может способствовать усилению контроля и твердой приверженности отстаиванию ключевых ценностей Союза в духе демократии, где множество народов «управляют вместе, но не как один». Исходя из этой идеи, авторы выводят такую форму ДИ, которую они концептуализируют как принцип «ценностной дифференциации», согласно которому правительства, отступающие от курса, временно исключаются из участия в конкретной политике до тех пор, пока они не вернутся на путь демократизации [Bellamy, Kröger, Lorimer 2022, p. 79–84].

Проблема дифференцированного подхода к европейской интеграции на современном этапе возникла как еще одна попытка поиска ответа на вопрос о кризисных процессах в Евросообществе. В самом Евросоюзе процесс расширения (числа стран-членов) сменился замедлением процесса углубления («Европа на разных скоростях»), усилением центробежных сил, позиций евроскептиков, националистических и популистских движений. Резкой критике подвергаются дефицит демократии и рост иммиграции.

В результате поэтапного расширения с 1973 по 1995 г. число стран-участниц увеличилось с шести до девяти, затем до 15, а с 2004 г. достигло 25, вскоре 27. Углубление подразумевает все более полное объединение экономики и политики национальных государств, стимулируемое последовательным формированием наднациональных институтов Сообщества. Изучение последствий этих двух процессов в ходе предшествующих четырех расширений привело исследователей к выводу, что процесс расширения затормозил возможное углубление процесса евроинтеграции. Более того, процесс конвергенции не только зашел в тупик, но проявились признаки дивергенции (усиления различий) [Фадеева 2021]. Это, в свою очередь, привело (особенно после финансового кризиса 2008 г.) к значительному увеличению финансовой помощи более слабым странам – членам ЕС, особенно тем, кто отстает в области институтов. «Можно сказать, что европейская интеграция была хорошей идеей, но ее внедрение было плохим из-за политических ошибок в ходе реализации проекта» [Glawe, Wagner 2021].

В результате расширения ЕС существенно отклонился от курса на федеральную Европу, который был начертан ее основателями в 1950-е годы. Проект Европы, «действующей как единое целое», отодвигался в неопределенное будущее. Концепция процесса интеграции на «разных скоростях» была предусмотрена еще Маастрихтским договором в 1992 г. В нем было сохранено право Великобритании и Дании оставаться вне Экономического и Валютного союзов, и признано право двух или более стран-членов на продвинутое сотрудничество или «углубленную интеграцию», не дожидаясь участия других членов ЕС. Сегодня, когда состав участников вырос почти вдвое, в меньшинстве оказалось «твердое европейское ядро», а новые страны-члены составили

«зону региональной политики», или «догоняющего развития»: они не являются полноправными участниками Шенгенских соглашений и на определенное время на них распространяются некоторые ограничения. В случае прогрессирующей дивергенции предусмотрен выход из ЕС, однако это процесс слишком долгий и дорогостоящий.

Более реальным представлялся выбор варианта «Европа на разных скоростях», включенного в Лиссабонский договор 2009 г. (Договор о функционировании Европейского союза – TFEU). Основная цель состояла в том, чтобы создать гибкие варианты входа и выхода («дышащая» система) с возможностью повторного вступления (для стран – нарушителей прав).

Принцип «дифференцированной интеграции», рассматриваемый в рецензируемой книге, позволяет некоторым государствам – членам ЕС добиваться более тесной интеграции в определенных областях без участия всех государств-членов. Такая «частичная» интеграция может способствовать более справедливому сотрудничеству между государствами – членами ЕС, поскольку невозможно подходить ко всем с одной и той же мерой, особенно когда государства – члены ЕС настолько разнообразны в социально-культурном и экономическом отношениях. Однако ее применение также поднимает важные вопросы о соблюдении принципов демократии и справедливости, особенно, когда речь пойдет об исключении некоторых государств-членов из проектов, к которым они, возможно, хотели бы присоединиться. Результатом может стать создание такого двухуровневого ЕС, который также может стать источником льгот, позволяющих некоторым странам-членам бесплатно пользоваться преимуществами европейской интеграции, не принимая на себя свою долю расходов. Есть даже опасения, что он может быть применен правительствами, стремящимися отступить от соблюдения демократических ценностей и основных прав.

В рецензируемой книге определяются нормативные критерии, которым должна соответствовать ДИ, чтобы считаться справедливой и демократической, и эмпирически анализируется, насколько участники политических партий согласны с этими критериями. Дифференцированная интеграция должна быть связана с социальной справедливостью и распределением издержек и выгод, связанных с системой социального сотрудничества – например, с тем, сколько граждане должны платить налогов и на какой уровень социальных льгот они должны иметь право. Авторы полагают, что ни одно государство-член не должно быть исключено из политики, или освобождено от соблюдения определенных стандартов, если в результате ДИ оно окажется в худшем положении, чем находится в настоящее время. Более того, условия, регулирующие как исключения, так и отказы / изъятия из правил, должны обеспечивать сохранение общественных благ (таких, как чистая окружающая среда) и не наносить ущерба общим ресурсам (таким, например, как рыбные запасы).

Процедурная справедливость связана с вопросами справедливого участия стран-членов в политических институтах ЕС и законного осуществления ими власти. Решения должны быть согласованы либо единогласно представителями всех государств-членов при ведении переговоров о присоединении новых членов или внесении поправок в договоры, либо быть результатом решения государства-члена не участвовать в форме расширенного сотрудничества, согласованного, по крайней мере, девятью государствами-членами. Кроме того, участники должны консультироваться с неучастниками по вопросам ведения политики в этой области, которая должна оставаться предметом общих договорных положений, и предоставлять им перспективу присоединения в будущем. Наконец, ни одно государство-член не должно иметь возможности отказать гражданам ЕС в их правах в соответствии с Хартией основных прав Европейского союза. Однако, ДИ в ее «ценностной» форме может обосновать исключение отдельных государств-членов из процесса принятия решений ЕС в Совете и ограничение их доступа к финансированию ЕС.

Далее авторы поставили задачу проанализировать взгляды участников политических партий всего идеологического спектра в Австрии, Дании, Германии, Греции, Венгрии, Португалии и Румынии на выдвинутые ими нормативные положения ДИ, призванные соблюдать заявленные ими «справедливость и демократию». При этом оказалось, что взгляды партийных деятелей (на ДИ) оказались не столь оптимистичными. В то время как одни рассматривали это как прагматичный путь развития для ЕС и как потенциальное соблюдение принципов материальной и процедурной справедливости, другие были обеспокоены его негативными последствиями для равенства и солидарности. Признавая, что ДИ может обеспечить справедливое распределение издержек и выгод европейской интеграции, они также были обеспокоены тем, что это может привести к отказу от солидарности между государствами-членами и даже к неравенству между ними. Так, они считали, что все государства-члены должны иметь право голоса в отношении политики Совета Европы, хотя только государства-участники, а также, все депутаты Европарламента должны иметь возможность голосовать по ДИ в Европейском парламенте. Наконец, представители политических партий разделяли опасения по поводу того, что ДИ в определенных случаях может способствовать отступлению от демократии. «Дифференциация в ее более широком понимании содержит опасность дезинтеграции. Эмпирически границы между ДИ и дифференциацией оказываются гораздо тоньше. Отказы и исключения могут препятствовать достижению общего понимания и сотрудничеству в долгосрочной перспективе. Это может иметь место как в случае "ограничения возможностей", что типично для новых государств-членов, так и в случае "ограничения суверенитета", которые могут "отражать более глубокие культурные и политические различия"» (см. гл. 7).

Учитывая критику, авторы книги заявляют, что поиски более справедливой модели ДИ продолжатся, и что даже выход Великобритании из ЕС, Brexit, вряд ли приведет к прекращению действия этого механизма. ЕС остается неоднородным союзом. «Гибкая Европа» и «дифференцированная интеграция», вероятно, по-прежнему будут иметь решающее значение, поскольку ЕС стремится объединить свои различные части демократическим и справедливым путем.

Остается надеяться на выдвинутое авторами предложение регулярных проверок того, соответствуют ли конкретные примеры применения ДИ критериям справедливости и демократии, поскольку в подобных случаях риски, связанные с ним, могли бы снизиться.

Библиография

Борко Ю.А. Расширение и углубление европейской интеграции // *Мировая экономика и международные отношения*. 2004. № 7. С. 15–29.

Европейский Союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: МЭМО РАН, 2016. 234 с.

Липкин М.А. Кризис Европейской интеграции – ценный опыт для новых политиков Европы: интервью // *EurAsia Daily*. 2017. 3 июнь. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2017/06/03/krizis-evrointegracii-cennyu-opyt-dlya-novyh-politikov-evropy-intervyu> (дата обращения: 5.10.2023).

Фадеева Т.М. Европейская интеграция: проект в эпоху перемен и его отражение в западной литературе // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 5: История*. 2021. № 4. С. 44–67.

Фадеева Т.М. Модель Европейского Союза и проблемы современного федерализма / НАО. М.: ИНИОН РАН, 2005. 100 с.

Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. *Flexible Europe: differentiated Integration, Fairness and Democracy*. Bristol: Bristol University Press, 2022. 202 p.

Bradford A. *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford univ. press, 2020. 424 p.

Decker F. Governance beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2022. № 9. P. 256–272.

Føllesdal A., Hix S. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik // *Journal of Common Market Studies*. 2006. № 44. P. 533–562.

Glawe L., Wagner H. Divergence tendencies in the European integration process: A Danger for the sustainability of the E(M)U? // *Journal of risk and financial management*. 2021. Vol. 14. № 3. URL: <https://www.mdpi.com/1911-8074/14/3/104/htm> (дата обращения: 5.10.2023).

Jensen T. The Democratic Deficit of the European Union // *Living Reviews in Democracy*. 2009. URL: https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Jensen.pdf (дата обращения: 11.10.2023).

Lavery S., Schmid D. European Integration and the New Global Disorder // *Journal of Common Market Studies*. 2021. September. Vol. 59. Issue 5. P. 1322–1338.

Musiałkowska I., Potluka O., Ideczak P. *Successes & Failures in EU Cohesion Policy: An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw: De Gruyter Open. 2020. 208 p.

Patel K.K. *Project Europe: A History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 379 p.

Smolka Th. Decline of democracy – the European Union at a crossroad // *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. 2021. № 15. S. 81–105.

Vries C.E. de. *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2018. 249 p.

References

Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. *Flexible Europe: differentiated Integration, Fairness and Democracy*. Bristol: Bristol University Press, 2022. 202 p.

Borko J.A. Raschirenje i uglublenie evropeyskoy integratsii [Expansion and deepening of European integration]. *Mirovaya ekonomika i mejdunarodnyie otnosheniia* [World economy and international relations]. 2004. N 7. 15–19 p. (In Russ.)

Bradford A. *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford univ. press, 2020. 424 p.

Decker F. Governance beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2022. N 9. P. 256–272.

Evropeyskiy Soyuz na pereput'ye: niereshonnyie problemy i novyye vysovy (politicheskiye aspekty) [The European Union is at a crossroad: unresolved problems and new challenges (political aspects)] / Pod red. N.K. Arbatovoi, A.M. Kokeeva [Eds. N.K. Arbatova, A.M. Kokeev]. Moscow: MEMO RAN, 2016. (In Russ.)

Fadeeva T.M. Evropeyskaia integraciya: proekt v epohu peremen i ego otrazheniie v zapadnoy literature [European integration: a project in an era of change and its reflection in Western literature]. *Sotsialnyie i humanitarnyye nauki. Otechestvennaya i zarubejnaya literatura* [Social sciences and humanities: domestic and foreign literature]. Ser. 5: History. Moscow: INION RAN, 2021. N 4. P. 44–67. (In Russ.)

Fadeeva T.M. Federalistskaya model' Evropy: konceptsiya i praktika [Federalist model of Europe: concept and practice]. *Mirovaya ekonomika i mejdunarodnyie otnosheniia* // [World economy and international relations]. 2000. N 6. P. 24–33. (In Russ.)

Føllesdal A., Hix S. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006. N 44. P. 533–562.

Glawe L., Wagner H. Divergence tendencies in the European integration process: A Danger for the sustainability of the E(M)U? *Journal of risk and financial management*. 2021. Vol. 14. N 3. URL: <https://www.mdpi.com/1911-8074/14/3/104/html> (date of access: 5.10.2023).

Jensen T. The Democratic Deficit of the European Union. *Living Reviews in Democracy*. 2009. URL: https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Jensen.pdf (date of access: 11.10.2023).

Lavery S., Schmid D. European Integration and the New Global Disorder. *Journal of Common Market Studies*. 2021. September. Vol. 59. Issue 5. P. 1322–1338.

Lipkin M.A. Krizis evropeyskoy integratsii – cennyi opyt dlya novyyh politikov Evropy: interview [The crisis of European integration is a valuable experience for new European politicians: interview]. *EurAsia Daily*. 2017. 03 Jun. URL: <https://easaily.com/ru/news/2017/06/03/krizis-evrointegratsii-cennyi-opyt-dlya-novyh-politikov-evropy-intervyu> (date of access: 5.10.2023). (In Russ.)

Musiałkowska I., Potluka O., Idczak P. *Successes & Failures in EU Cohesion Policy: An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw: De Gruyter Open. 2020. 208 p.

Patel K.K. *Project Europe: A History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 379 p.

Smolka Th. Decline of democracy – the European Union at a crossroad. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. 2021. N 15. S. 81–105.

Vries C.E. de. *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2018. 249 p.